

# 切实把“法治是最好的营商环境”落到实处

全面依法治国研究中心

## 深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

习近平总书记指出,“法治是最好的营商环境”。这一论断科学阐明了法治与营商环境的关系,深刻揭示了法治是良好营商环境的重要保障,充分凸显了法治在营造一流营商环境中的重要地位和作用。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》对优化营商环境工作作出重要部署,强调营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。贯彻落实习近平总书记重要论述和党的二十届三中全会精神,将“法治是最好的营商环境”真正落到实处,应将法治作为贯穿营商环境建设的一条鲜明主线,以法治之力平等保护各类经营主体产权和合法权益,破除体制机制障碍,最大程度激发全社会内生动力和创新活力。

### 放得活、管得住,以法治规范政府和市场的边界

处理好政府和市场的关系,是经济体制改革的核心问题,推动二者优势互补、协同发力,才能确保经济持续健康发展。中央全面依法治国委员会第二次会议强调,要用法治来规范政府和市场的边界。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,要求尊重市场经济规律,通过市场化手段,在法治框架内调整各类经营主体的利益关系,要求政府做到法定职责必须为、法无授权不可为,更好地维护市场秩序、弥补市场失灵、优化政务服务、提升行政效能,有效克服政府职能错位、越位、缺位现象。

近年来,我国政府职能发生深刻转变,政府权责清单制度全面实行,行政审批制度改革持续深化,证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制全面实施,市场准入负面清单制度建立实施;推进政务服务“一网、一门、一次”改革,在企业准入准营、经营发展、注销退出方面推进“高效办成一件事”,减轻了经营主体负担,政务服务便利度大幅提升。同时,有的地方还存在行政审批取消或下放后监管不到位、市场机制作用发挥不充分、政府部门办事不够高效等问题。今年9月,中央依法治国办派出6个督察组,聚焦习近平法治思想贯彻落实、法治化营商环境建设等内容开展法治督察,推动各地构建更加公平、透明、可预期的法治环境。

切实把法治规范政府和市场的边界,要求政府把该放的权力放给市

场,同时,把该管的事项管到位,完善市场经济基础制度,促进政务服务标准化、规范化、便利化,推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。具体来说,要完善相关党内法规和法律法规,依法依规设置机构、配置职能、明确权限和责任、规范程序。实行全国统一的清单准入负面清单制度,严禁在清单之外违规设立准入许可、违规增设准入条件、自行制定市场准入性质的负面清单,进一步明确政府权力边界。建立畅通有效的政企沟通机制,探索建立政商交往负面清单制度,构建亲清统一的新型政商关系。完善物权、债权、股权、知识产权等各类产权相关制度安排,加强对网络虚拟财产、数据等新型权益保护相关制度研究,规范涉产权强制措施,依法有效保护各种所有制经济组织和公民财产权。加强政务服务领域立法研究,及时清理和修订与政务服务改革不相适应的行政法规、规章和行政规范性文件。围绕经营主体全生命周期完善“高效办成一件事”机制,进一步提升经营主体满意度、获得感。

### 强制度、稳预期,以法治持续提振市场信心

信心是我国经济行稳致远的坚实基础。对经营主体来说,法治之所以能够发挥稳预期、增信心的作用,在于其能够引导权利义务关系、明确交易成本,便于经营主体基于稳定的、合理的预期对各种关系和行为作出判断和选择。以法治稳定经营主体预期、增强经营主体信心,需要处理好制度供给与市场需求的关系。若制度供应不足、部分规则滞后,会导致一些领域无法可依或政府支持力度不够;若制度频繁制定修订、打乱市场预期,可能会造成政策空转、靶向不明,让经营主体无所适从。

近年来,各地区各部门相继出台优化营商环境的政策与法规,从经营主体权益保护、社会信用、政务服务、行政执法、大数据发展、知识产权保护等方面加大制度供给,密集释放的政策信号极大提振了经营主体信心。同时,也有企业反映实践中存在优化营商环境不同政策之间出现“合成谬误”、政策频繁修改、经营主体难以获取最新规定、新兴领域制度供给不足等问题。

切实把法治提振市场信心,既要围绕优化营商环境关键环节加大制度供给力度,也要把握制度出台节

奏,增强制度之间的稳定性、连续性和一致性,让经营主体有充分的预期和安定感。具体来说,应尽快出台民营经济促进法,坚持和落实“两个毫不动摇”,把对民营经济平等对待、平等保护的要求落下来,营造有利于包括民营经济在内的各种所有制经济共同发展的法治环境和社会氛围。修订招标投标、企业破产等方面的法律法规,加强对重点领域的法治保障。加快新质生产力、数字经济、低空经济、碳达峰碳中和、人工智能、大数据等领域的制度研究和供给,引导新兴产业健康有序发展。增强与经营主体密切相关的法律法规政策的稳定性,避免频繁修改,让经营主体有稳定的经营预期、投资预期、研发预期。探索区域协同立法,促进资源要素自由流动和优化配置,推进区域协调发展。在制定修订涉及生产经营活动的法律法规政策过程中充分听取企业和行业协会意见,新出台要为企业经营主体留出必要的适应调整期。建立规范性文件协同制定制度,加强宏观政策取向一致性评估,避免政策叠加或者相互掣肘,确保政策形成合力。加快建成全国统一的法律、法规、规章、行政规范性文件、司法解释等信息平台,为经营主体提供更加权威、高效、便捷的法律服务。

### 破壁垒、促公平,以法治促进全国统一大市场建设

习近平总书记指出,“构建新发展格局,迫切需要加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场”。在法治轨道上推进全国统一大市场建设,应当保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护,处理好局部利益与全局利益的关系,加强中央和地方协同,推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通,严厉打击扰乱公平竞争市场秩序的违法行为,促进商品要素在更大范围内畅通流动。

近年来,各地区各部门推进全国统一大市场建设取得明显成效。制定修订反垄断法、《公平竞争审查条例》等法律法规,《中共中央 国务院

关于加快建设全国统一大市场的意见》等文件相继出台,开展涉及不平等对待企业的法律法规政策清理工作;为市场公平竞争不断夯实制度基础;行政执法“三项制度”全面落实,市场监管等领域的综合行政执法改革顺利完成,国务院相关文件对罚款设定与实施作出规范,涉企行政执法规范化水平进一步提升;“互联网+”监管执法广泛应用,远程监管、移动监管等非现场监管力度加大,监管智能化水平不断提升。同时,也有一些地方出现“内卷式”恶性竞争,在招商引资工作中违法违规给予政策优惠,甚至将地方保护的“制度化”,人为设置制度壁垒;涉企行政执法还存在重复检查、多头检查现象,影响了企业正常经营活动;有的地方甚至出现无监管职责的部门为体现其“作为”也上“门”“服务”企业的情况,加重了企业负担。

切实把法治促进全国统一大市场建设,既要破除妨碍要素流动的体制机制障碍,进一步统一和优化市场监管,又要规范涉企执法行为,整治市场突出问题,保障经营主体发展利益和消费者合法权益。具体来说,要在起草涉及经营者经济活动的法律、行政法规、地方性法规、规章、规范性文件以及具体政策措施时依法开展公平竞争审查,并定期评估涉经营主体法律法规政策,防范出现行业垄断、地方保护、市场分割、指定交易等问题。规范地方招商引资法规制度,明确财政奖补、税收返还、土地出让等方面优惠政策实施界限,破除封闭小市场小循环,推动各地从比拼优惠政策搞政策洼地向比拼营商环境创改革高地转变。持续推进严格规范公正文明执法,加强行政执法监督,规范行政处罚,防止违规异地执法、选择性执法、趋利性执法。完善市场监管行政处罚等领域裁量权基准制度,推动行政执法标准跨区域衔接,推进跨部门跨区域协同联动执法。深化重点领域反垄断监管执法,做好经营者集中反垄断审查,推动竞争秩序持续向好。

### 严惩戒、善激励,以法治推动社会诚信建设

信用是市场经济的基石,完善的社会信用体系是良好营商环境的

重要组成部分。健全覆盖全社会的信用体系,能够降低交易成本,增强全社会诚信意识,弘扬社会主义核心价值观,更好规范社会主义市场经济秩序。

近年来,我国守信激励和失信惩戒制度基本形成,全国绝大多数省份就社会信用出台了地方性法规,信用监管机制在提高监管效能、降低制度性交易成本、防范化解市场运行风险等方面发挥了重要作用。同时,还存在信用制度有关规定散见于不同的部门法和政策文件中、有的地方和部门重失信惩戒而轻守信激励、认定失信行为较随意、失信惩戒力度不够等问题。

切实用法治促进形成诚实守信的社会风尚,应当以更规范的标准和程序对失信主体采取联合惩戒手段,更加善于运用激励方式鼓励经营主体守法诚信。具体来说,要加快制定社会信用建设法,健全失信惩戒机制,把信用信息公开共享、失信行为认定、惩戒措施和范围的划定等纳入法治轨道。建立健全信用分级分类监管制度,健全信用评价制度,提升经营主体的诚信意识。探索更多守信激励机制,对守信经营主体在行政审批、监督检查、评优评先、金融信贷等方面提供更多便利,让信用成为市场配置资源的重要考量因素。明确信用修复的条件和程序,提供高效便捷的信用修复服务,鼓励当事人主动纠正违法失信行为、消除不良影响、重塑良好信用。进一步畅通失信惩戒的司法救济渠道,增强惩戒的规范性、靶向性、精准性。探索建立政府承诺合法性审查制度和政府失信补偿、赔偿与追究制度,将政府履约情况纳入营商环境评价。

### 融中外、合国情,以法治保障高水平对外开放

习近平总书记指出,“涉外法治作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,事关全面依法治国,事关我国对外开放和外交工作大局”。以法治保障高水平对外开放,需要处理好对接国际规则与适应我国国情的关系。要主动对接、积极吸纳高标准国际经贸规则,稳步扩大制度型开放,提升贸易和投资自由化便利化水平,建设更高水平开放型经济新体制。我国自古以来就有通过制度规范和促进经贸活动的做法。汉朝时颁布律令将对外贸易纳入政府管理,并开放关市,鼓励边

境民间商贸,促进了丝绸之路的形成;唐朝时规定海商贸易除舶脚、收市、进奉外,任其来往,自为交易,不得重加税率,并创设市舶制度,促使对外贸易更加繁荣;宋朝时颁布《商税则例》改变了各地税收不统一的状况,并采用税负较轻的税收政策,促进了商品经济发展;等等。我们应当坚定文化自信、制度自信,既积极对接国际标准,也善于从中华优秀传统文化中汲取智慧,立足我国国情,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

近年来,我国深入推进高水平制度型开放,涉外法律法规体系日益健全,制定或修订的外商投资法、对外贸易法、海南自由贸易港法、电子商务法等法律,以及国际邮轮在中华人民共和国港口靠港补给的规定等法规,在促进外商投资、保护外商利益、打造开放高地、对接国际高标准经贸规则等方面发挥了重要作用。全面实行外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,全面取消制造业领域外资准入限制措施,我国营商环境全球排名从第96位跃升至第31位。同时,涉外法律法规体系还存在薄弱点,空白区,涉外法律服务业供给不能满足快速增长的法律需求,高素质涉外法治人才缺口较大,与高水平对外开放的要求还不匹配。

切实用法治保障高水平对外开放,应当坚持以我为主、为我所用,积极对接国际高标准经贸规则,打造符合我国国情、适应时代变化、满足实践需求的涉外法治体系。具体来说,要加快制定修订仲裁法、海商法、对外贸易法、海关法、商事调解条例、对外劳务合作管理条例等。积极参与和引领国际规则制定,增强我国在国际规则制定中的话语权和影响力。进一步扩大鼓励外商投资产业目录,合理缩减外资准入负面清单,放宽服务业外资准入,有效解决数据跨境流动等问题,保障外资企业依法平等参与政府采购。深化自由贸易试验区改革,赋予其更大改革自主权,鼓励首创性、集成式探索,将其有效举措和成熟经验及时上升为法律制度。加快培育一批国际一流仲裁机构、律师事务所,深入开展国际商事仲裁中心建设试点,积极支持粤港澳大湾区建设国际商事仲裁高地,支持有条件的地方设立高水平国际商事调解组织,加快提升涉外法律服务能力,更好服务高水平对外开放。

(转载自《经济日报》)

# 做好建设现代化经济体系大文章

韩鹏 张海燕

## 【核心提示】

- 更好发挥市场机制作用,创造更加公平、更有活力的市场环境,实现资源配置效率最优化和效益最大化
- 推进产业智能化、绿色化、融合化,建设具有完整性、先进性、安全性的现代化产业体系
- 用好科技创新这一核心要素,健全新型举国体制,提升国家创新体系整体效能
- 坚持对外开放基本国策,坚持以开放促改革,依托我国超大规模市场优势,在扩大国际合作中提升开放能力,建设更高水平开放型经济新体制

现代化经济体系,是由社会经济活动各个环节、各个层面、各个领域的相互关系和内在联系构成的一个有机整体。党的十九大提出“建设现代化经济体系”并作出部署;党的二十大明确了到2035年我国发展的总体目标,其中包括“建成现代化经济体系”;党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)在阐释到2035年的改革目标和分领域目标任务时,强调“建设现代化经济体系”。这为我国建成现代化经济体系明确了时间表和路线图。我们要进一步全面深化改革,更好发挥有效市场和有为政府作用,推进产业结构优化升级,注重科技创新支撑引领,完善高水平对外开放体制机制,做好建设现代化经济体系这篇大文章,推动我国经济发展焕发新动力、迈上新台阶。

### 发挥有效市场和有为政府的作用

处理好政府与市场的关系是贯穿于现代化经济体系建设过程中的根本原则。《决定》指出:“必须更好发挥市场机制作用,创造更加公平、更有活力的市场环境,实现资源配置效率最优化和效益最大化,既‘放得活’又‘管得住’,更好维护市场秩序、弥补市场失灵,畅通国民经济循环,激发全社会内生动力和创新活力。”这为我们进一步处理好政府和市场关系提供了根本遵循。

发挥市场在资源配置中的决定性作用,要坚持和落实“两个毫不动摇”,这是坚持和完善社会主义基本经济制度的内在要求,无论是公有制经济还是非公有制经济,都是中国社会主义现代化建设的重要力量。要进一步优化民营经济成长环境,通过构建多

元化资本市场、推广供应链融资、激励风险投资与天使投资等破解融资瓶颈;推动土地、劳动、资本、技术、数据等要素市场化,构建反映市场供需、资源稀缺性及环境成本的定价机制;深化“放管服”改革,优化营商环境,打破影响要素市场化配置的体制壁垒,促进商品与要素的自由流通与公平竞争。

更好发挥政府作用。要完善产权制度,依法平等长久保护各种所有制经济产权,建立高效的知识产权综合管理体制;完善市场信息披露制度,构建商业秘密保护制度;对侵犯各种所有制经济产权和合法利益的行为实行同责同罪同罚,完善惩罚性赔偿制度;加强产权执法司法保护,防止和纠正利用行政、刑事手段干预经济纠纷,健全依法甄别纠正涉企冤错案件机制;完善市场准入制度,优化新业态新领域市场准入环境。

明确有为政府的边界,既“放得活”又“管得住”。明确政府与市场的权力边界,关键在于识别并精准定位各自的优势领域,实现互补而非替代。政府应侧重于提供公共服务、维护市场秩序、解决市场失灵、实施国家战略和支持关键产业发展。在市场机制作用有限或低效的场合,在环境污染、市场垄断、产能过剩等市场易于出现失灵的方面,在新兴高新技术产业等自由竞争难以保障且需保护的方面,以及国防经济建设等涉及国家意志与重大发展战略的经济活动方面等,政府应承担关键角色,其他市场能解决的就要交给市场。

### 加快构建现代化产业体系

产业体系是整个经济体系的核心和基础,建设现代化经济体系,必须建立现代化产业体系。党的二十

大对“建设现代化产业体系”作出战略部署,二十届中央财经委员会第一次会议提出“推进产业智能化、绿色化、融合化,建设具有完整性、先进性、安全性的现代化产业体系”,这是我们建设现代化产业体系提供了科学指引。当前,我国已形成全球最完备的产业体系,战略性新兴产业和未来发展产业逐步发展壮大,但也存在不少短板,这就需要进一步全面深化改革来构建创新引领、协同发展的产业体系。

巩固壮大实体经济。要高度重视实体经济作为现代化经济体系核心的地位和作用,在提质量、增效率、转动力中增强实体经济的吸引力、竞争力、创新力,引导各类先进要素向实体经济特别是制造业或与制造业紧密相连的生产性服务业汇聚发力,提升产业链现代化水平。

大力发展数字经济。要持续提升数字技术对加速推动制造业、农业、服务业数字化转型的牵引作用,通过创新体系的数字化重构、合理开发及利用数字资源赋能传统产业转型升级,将智能化贯穿企业研发、生产、经营、流通和服务等各环

节,增强数字技术强链、补链、固链实效,提升全要素生产及配置效率。

推动传统产业优化升级。要以国家标准提升引领传统产业优化升级,支持企业运用数智技术、绿色技术改造提升传统产业;实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系,发展绿色低碳产业;强化环保、安全等制度约束;推动制造业高端化、智能化、绿色化发展,推进高耗能行业重点领域节能降碳改造升级。

### 用好科技创新这一核心要素

科技创新是推动经济高质量发展的关键驱动力,是建设现代化经济体系的重要支撑。在全球化和信息化时代背景下,经济发展越来越依赖于科技创新的能力和效率。以经济体制改革为牵引进一步全面深化改革,必须用好科技创新这一核心要素,健全新型举国体制,提升国家创新体系整体效能。

要坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康,优化重大科技创新组织机制,统筹强化关键核心技术攻

关,推动科技创新力量、要素配置、人才队伍体系化、建制化、协同化;着力构建科技安全风险监测预警和应对体系,加强科技基础条件自主保障。要加强对有组织的基础研究,提高科技支出用于基础研究比重,鼓励开展高风险、高价值基础研究;深化科技评价体系改革,加强科技伦理治理,严肃整治学术不端行为。要强化企业科技创新主体责任,建立培育壮大科技领军企业机制,加强企业主导的产学研深度融合,建立企业研发准备金制度,支持企业主动牵头或参与国家科技攻关任务;扩大财政科研项目经费“包干制”范围,赋予科学家更大技术路线决定权、更大经费支配权、更大资源调度权。要深化科技成果转化机制改革,加强国家技术转移体系建设;允许科技人员在科技成果转化收益分配上有更大自主权,建立职务科技成果转化单列管理制度,深化职务科技成果赋权改革;构建同科技创新相适应的科技金融体制,加强对国家重大科技任务和科技型中小企业的金融支持,完善长期资本投入、投小、投长期、投硬科技的支持政策。

### 以高水平对外开放助推高质量发展

改革和开放相辅相成、相互促进,改革必然要求开放,开放也必然要求改革。推进开放型经济是经济全球化时代建设现代化经济体系的必然要求,也是现代化经济体系的时代特色。改革开放以来,我国对外开放的体制机制不断成熟,在吸引外资入、对外投资以及进出口贸易等方面取得了优异成绩,有效促进了我国经济发展。但也要看到,我们与现代化经济体系的要求还有差距,需要进一步完善高水平对外开放体制机制,坚持对外开放基本国策,坚持以开放促

改革,依托我国超大规模市场优势,在扩大国际合作中提升开放能力,建设更高水平开放型经济新体制。

主动对接国际高标准经贸规则。要在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融领域等实现规则、规制、管理、标准相通相容,打造透明稳定可预期的制度环境;扩大面向全球的高标准自由贸易区网络,建立同国际通行规则衔接的合规机制,优化开放合作环境。

深化外贸体制改革。要不断强化贸易政策和财税、金融、产业政策协同,打造贸易强国制度支撑和政策支持体系,加快内外贸一体化改革,积极应对贸易数字化、绿色化趋势;推进通关、税务、外汇等监管创新,营造有利于新业态新模式发展的制度环境;健全贸易风险防控机制,完善出口管制体系和贸易救济制度;创新提升服务贸易,鼓励专业服务机构提升国际化服务能力。

深化外商投资和对外投资管理体制改。要依法保护外商投资权益,落实全面取消制造业领域外资准入限制措施,积极发挥外来资本为我国提供就业岗位和先进技术以及激励国内厂商发展促进整体行业发展的积极作用;完善促进和保障对外投资体制机制,健全对外投资管理服务体系,推动产业链供应链国际合作,促进我国产品出口和经济的多元化发展。

充分发挥好“一带一路”的积极作用。要完善推进高质量共建“一带一路”机制,继续实施“一带一路”科技创新行动计划,加强绿色发展、数字经济、人工智能、能源、税收、金融、减贫等领域的多边合作平台建设,构建“一带一路”立体互联互通网络。(转载自《内蒙古日报》)